

# VU Research Portal

## Naar een voetbalverordening

Brouwer, J.G.; Schilder, A.E.

**published in**  
Nederlands Juristenblad  
2010

**document version**  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

**citation for published version (APA)**  
Brouwer, J. G., & Schilder, A. E. (2010). Naar een voetbalverordening. *Nederlands Juristenblad*, 1533-1535.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**E-mail address:**  
[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Naar een voetbalverordening

Jan Brouwer en Jon Schilder<sup>1</sup>

**Op 29 juni a.s. stemt de Eerste Kamer over de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, beter bekend als de Voetbalwet. Die naam doet echter niet helemaal recht aan de volledige inhoud: niet alles draait om voetbal. De wet bevat ook niet-voetbalgerelateerde onderwerpen. Daartegen bestaat veel weerstand. Dit geldt met name de bevoegdheid van de burgemeester om een avondklok in te stellen voor overlastgevende 12-minners.**

Hiermee is niet gezegd, dat de senatoren voetstoots akkoord zullen gaan met de voetbalonderdelen: de lengte van het stadionverbod en de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen van hooligans. Maar naar verwachting leveren dit geen 'breekpunten' op. Helaas niet, moeten we misschien wel stellen. De wet pretendeert veel, maar maakt dit geenszins waar. Burgemeesters krijgen geen extra mogelijkheden om hooligans effectief aan te pakken.

Wat mankeert er dan aan? De Voetbalwet verschaft aan uitsupporters nog steeds een vrijbrief om zich te misdragen, terwijl dit nu juist het probleem is dat aangepakt dient te worden. Om op te kunnen treden eist de wet dat een supporter bij herhaling de orde heeft verstoord in dezelfde gemeente. Daarvan zal bijna nooit sprake zijn, want een uitsupporter bezoekt slechts een keer per jaar die stad. En zelfs al zou de burgemeester kunnen optreden, dan nog heeft dit geen zin, want de supporter hangt slechts een plaatselijk stadionverbod van drie maanden boven het hoofd. Dat raakt hem niet, de uitsupporter komt pas het volgende seizoen weer terug als zijn club daar speelt.

Weliswaar kan de officier van justitie volgens de Voetbalwet een

landelijk stadionverbod opleggen, maar zijn besluit moet aan zodanig strenge voorwaarden voldoen, dat we daar heel weinig van mogen verwachten. Ten eerste moet er sprake zijn van ernstige bezwaren tegen de verdachte: de officier moet bijna zeker weten dat de rechter de verdachte veroordeelt. Ten tweede moet het gaan om een ernstige verstoring van de openbare orde. En ten derde moet er grote vrees bestaan voor herhaling.

Een stadionverbod voor de thuissupporter heeft natuurlijk wel zin, maar die bevoegdheid komt de burgemeester al toe op basis van de APV. Volgens de plaatselijke verordeningen kan een stadionomgevingsverbod – zoals een stadionverbod dan heet – zelfs worden opgelegd voor twee jaren. Dit is aanzienlijk langer dan de drie maanden in de Voetbalwet.

Een tweede punt van kritiek is dat de wetgever opnieuw heeft nagelaten het begrip verstoring van de openbare orde in dit verband te definiëren. Rechteren hebben vaak geen idee hoe dit begrip uit te leggen. Nog onlangs haalde een bestuursrechter een streep door een stadion(omgevings)verbod van twee jaren; hij kwalificeerde het gooien van een zwaar voorwerp naar een supportersbus niet als een ernstige verstoring van de openbare orde, omdat dit niet in groepsverband plaatsvond. Gaat het hier niet simpelweg om een poging tot vernieling of mishandeling, beide misdrijven? Een zodanig strafbaar feit levert per definitie een ernstige verstoring van de orde in het openbaar op.

Heeft de Voetbalwet dan helemaal geen meerwaarde? Zij willicht toch de lang gekoesterde wens in van een meldingsplicht voor uit het stadion verbannen hooligans? In Engeland is het nut van dit instru-

ment volkomen door de feiten achterhaald. Clubs zijn hier verplicht een waterdicht controlesysteem op te zetten, nadat de politie weigerde te willen fungeren als een veredelde crèche voor verstoten supporters. De Nederlandse politie heeft inmiddels laten weten hiervoor de middelen te ontberen. Moeten clubs er dan voor opdraaien? Nee, er is ook een genuanceerdere oplossing denkbaar die de lasten verdeelt tussen de plaatselijke overheid en de club.

De beste stuurlui staan natuurlijk aan wal, zou de lezer kunnen denken. Die kritiek pareren we met een eigen voorstel. Niet op formeel wetsniveau, want dat is onnodig en vertraagt de besluitvorming slechts. Dat hebben de afgelopen decennia wel bewezen. Niets hoeft de gemeenteraden van plaatsen met een Betaalde Voetbal Organisatie ervan te weerhouden om nog vóór het aanstaande voetbalseizoen met behulp van hun autonome regelgevende bevoegdheid een voetbalverordening in te voeren waaraan niet de bezwaren van de voorgestelde Voetbalwet kleven.

Het goede van de Voetbalwet is dat die hiervoor alle ruimte biedt: de verordenende bevoegdheid staat buiten kijf; dit blijkt expliciet uit de parlementaire geschiedenis en een specifieke conflictregel in de wet. Burgemeesters zullen het idee van een voetbalverordening verwelkomen, want optreden op basis hiervan ontslaat hen van de plicht in de Voetbalwet om eerst af te wachten wat de officier van justitie doet. Twee kapiteins op een schip, het heeft nog nooit gewerkt.

## Auteurs

1. Prof. mr. J.G. Brouwer is hoogleraar algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, prof. mr. A.E. Schilder is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

## De voetbalverordening

### Artikel 1: Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. organisator: Betaald Voetbal Organisatie (BVO), Koninklijke Nederlandse Voetbalbond of een andere rechtspersoon dan wel een natuurlijke persoon die een voetbalwedstrijd organiseert;
- b. voetbalwedstrijd: een plaatselijke wedstrijd waarbij één van de spelende clubs een BVO dan wel een vertegenwoordigend elftal van de KNVB is;
- c. omgeving stadion: denkbeeldige cirkel van drie kilometer gemeten vanuit het stadion;
- d. supporter: persoon die door kleding, uitrusting, gedragingen of anderszins kenbaar maakt bij een club te horen;
- e. identiteitskaart: de Nederlandse identiteitskaart als bedoeld in artikel 2, tweede lid, Paspoortwet;
- f. stadionomgevingsverbod: het verbod om zich op de dag van een voetbalwedstrijd te bevinden in de omgeving van het stadion;
- g. voetbalstadsverbod: het verbod om zich op de dag van een voetbalwedstrijd te bevinden binnen de gemeentegrenzen;
- h. waarborgsom: een door de burgemeester opgelegd bedrag ter verzekering van de nakoming van vergunningsvoorschriften door de organisator, te voldoen voorafgaand aan het voetbalseizoen of wedstrijd.

### Artikel 2 Vergunningsplicht

1. Een organisator is verplicht ten minste vier weken voor de vastgestelde speeldag van een voetbalwedstrijd een vergunning aan te vragen bij de burgemeester.
2. De aanvraag kan meerdere wedstrijden betreffen.
3. De burgemeester kan ontheffing verlenen van de termijn, indien het onmogelijk is een vergunningsaanvraag vier weken van tevoren te doen. In zodanig geval dient de organisator van de wedstrijd de aanvraag zo spoedig mogelijk in te dienen, maar in ieder geval niet later dan een week vóór de speeldatum.

### Artikel 3 Vergunningsaanvraag en informatie

1. Een aanvraag wordt ingediend door middel van een door de burgemeester vastgesteld formulier.
2. In ieder geval wordt opgave gedaan van:
  - a. de gegevens van de organisator;
  - b. de deelnemende voetbalorganisaties;
  - c. de geplande datum, tijdstip en locatie van de wedstrijd;
  - d. het verwachte aantal toeschouwers;
  - e. de mogelijkerwijs te verwachten wanordelijkheden;

- f. de maatregelen die de organisator neemt om deze te voorkomen.

### Artikel 4 Voorschriften en beperkingen

1. De burgemeester kan aan de vergunning voorschriften en beperkingen verbinden in het belang van de openbare orde en veiligheid.
2. De burgemeester kan de organisator een waarborgsom opleggen.

### Artikel 5 Weigeren of intrekken vergunning

1. De burgemeester kan een vergunning weigeren dan wel intrekken indien:
  - a. de vergunning niet tijdig is aangevraagd;
  - b. de gevraagde informatie niet of onvoldoende wordt verstrekt;
  - c. er aanwijzingen bestaan dat in strijd wordt of zal worden gehandeld met de opgelegde voorschriften of beperkingen;
  - d. de organisator van de wedstrijd het stadionomgevingsverbod niet of onvoldoende handhaaft;
  - e. er vrees bestaat voor ernstige verstoring van de openbare orde.
2. Bij intrekking van de vergunning dan wel niet naleven van de voorschriften en beperkingen kan de organisator de waarborgsom verbeuren.

### Artikel 6 Ordeverstoring

1. Onder het verstoren van de openbare orde wordt verstaan het op openbare of voor publiek toegankelijke plaatsen begaan van een overtreding dan wel het veroorzaken van onrechtmatige hinder of gevaar.
2. Onder het ernstig verstoren van de openbare orde wordt verstaan het op openbare of voor publiek toegankelijke plaatsen begaan van een misdrijf dan wel het veroorzaken van zeer ernstige onrechtmatige hinder of gevaar.

### Artikel 7 Bevelsbevoegdheden

1. De burgemeester kan een supporter verplichten aanwijzingen van ambtenaren van politie en brandweer terstond en stipt op te volgen.
2. Een aanwijzing voor bezoekende supporter die in het bezit is van een geldig toegangsbewijs kan inhouden:
  - a. onmiddellijk naar het stadion te gaan na aankomst in de gemeente;
  - b. onmiddellijk na afloop van de wedstrijd te vertrekken uit de gemeente.
3. Een aanwijzing aan een bezoekende supporter die niet in het bezit is van een geldig toegangsbewijs kan inhouden:
  - a. onmiddellijk volgens een aangegeven

route naar een aangewezen plaats te gaan;

- b. onmiddellijk de gemeente volgens een aangegeven route te verlaten indien hij niet in de gemeente woonachtig is.

### Artikel 8 Stadionomgevingsverbod

1. De burgemeester kan een stadionomgevingsverbod opleggen aan een supporter die zich schuldig maakt aan:
  - a. een voetbalgerelateerde verstoring van de openbare orde met een duur van twee jaren;
  - b. het veroorzaken van onrechtmatige hinder of onrechtmatig gevaar op de dag van en verband houdende met een voetbalwedstrijd met een duur van twee jaren;
  - c. ernstige voetbalgerelateerde verstoring van de openbare orde met een duur van vijf jaren.
2. Bij het vaststellen van gedragingen als bedoeld in het eerste lid volstaat het bestuursrechtelijke bewijs.
3. In dringende gevallen kan de burgemeester ontheffing verlenen van het stadionomgevingsverbod.

### Artikel 9 Voetbalstadsverbod

1. De burgemeester kan een voetbalstadsverbod opleggen aan een supporter die zich schuldig maakt aan:
  - a. een voetbalgerelateerde verstoring van de openbare orde met een duur van twee jaren;
  - b. het veroorzaken van onrechtmatige hinder of onrechtmatig gevaar op de dag van en verband houdende met een voetbalwedstrijd met een duur van twee jaren;
  - c. ernstige voetbalgerelateerde verstoring van de openbare orde met een duur van vijf jaren.
2. Bij het vaststellen van gedragingen als bedoeld in het eerste lid volstaat het bestuursrechtelijke bewijs.
3. Een voetbalstadsverbod kan uitsluitend worden opgelegd aan personen die niet in de gemeente wonen dan wel daar hun verblijfplaats hebben.
4. In dringende gevallen kan de burgemeester ontheffing verlenen van het stadionomgevingsverbod.
5. De burgemeester kan aan een supporter dan wel een groep van supporters ter voorkoming van ernstige verstoring van de openbare orde een voetbalstadsverbod opleggen.

### Artikel 10 Recidive en niet-naleving

1. In geval van een herhaalde voetbalgere-

lateerde verstoring van de openbare orde kan de burgemeester een stadionomgevingsverbod of een voetbalstadsverbod opleggen voor een periode van de dubbele tijdsduur van het eerdere verbod.

2. Bij niet-naleving van een stadionomgevingsverbod dan wel een voetbalstadsverbod kan de burgemeester een stadionomgevingsverbod dan wel een voetbalstadsverbod opleggen van de dubbele tijdsduur van het eerdere verbod.

#### **Artikel 11 Overname en omzetting stadionomgevingsverbod**

1. De burgemeester kan een stadionomgevingsverbod of een voetbalstadsverbod van een burgemeester van een andere gemeente overnemen indien hij vreest voor verstoring van de openbare orde door de persoon aan wie het oorspronkelijke verbod is opgelegd.
2. De burgemeester kan een stadionomgevingsverbod of een voetbalstadsverbod van een burgemeester van een andere gemeente omzetten in een voetbalstadsverbod dan wel een stadionomgevingsverbod indien hij vreest voor verstoring van de openbare orde door de persoon aan wie het verbod is opgelegd.
3. Het stadionomgevingsverbod als bedoeld in het eerste lid en het voetbalstadsverbod als bedoeld in het tweede lid eindigen op dezelfde dag als het oorspronkelijke verbod.
4. Indien de burgemeester van de andere gemeente het oorspronkelijke verbod wijzigt of intrekt dan wel indien dit besluit bij rechterlijke uitspraak wordt vernietigd, past de burgemeester zijn besluit aan dan wel trekt hij dit in.

#### **Artikel 12 Inlever- en retourneerplicht identiteitskaart**

1. Een persoon aan wie een stadionomgevingsverbod is opgelegd, is verplicht uiterlijk 48 uren vóór aanvang van een voetbalwedstrijd van zijn club zijn identiteitskaart in te leveren bij de burgemeester.
2. De burgemeester is verplicht om de identiteitskaart de ochtend na de wedstrijd uiterlijk vóór 12.00 uur terug te sturen, dan wel indien een wedstrijd op zaterdag is verspeeld uiterlijk maandagochtend vóór 12.00 uur.

#### **Artikel 13 Voetbalgerelateerde verstoring openbare orde**

1. Als voetbalgerelateerde verstoringen van de openbare orde worden beschouwd onderstaande overtredingen indien begaan door een supporter op de dag van een

voetbalwedstrijd en in samenhang hiermee:

- a. straatschenderij in de zin van artikel 424 Sr;
- b. onnodig opdringen in de zin van artikel 426bis Sr;
- c. verkeer in gevaar brengen in de zin van artikel 427 Sr;
- d. gevaarstelling m.b.v. vuurwerk in de zin van artikel 429 Sr;
- e. onbevoegd begeven op verboden plaats in de zin van artikel 429 quinquies Sr;
- f. overtreden van een noodbevel in de zin van art. 175 Gemeentewet;
- g. overtreden van een noodverordening in de zin van artikel 176 Gemeentewet;
- h. onttrekken aan de identificatieplicht in de zin van artikel 447e Sr;
- i. het in kennelijke staat zijn in de zin van artikel 453 Sr;
- j. het betreden van plaatsen waarvan toegang is ontzegd in de zin van artikel 461 Sr;
- k. het veroorzaken van gevaar of hinder in de zin van artikel 5 Wegenverkeerswet;
- l. overtredingen als genoemd in artikel 14 van deze verordening.

#### **Artikel 14 Overtredingen supporter**

1. Het is verboden het voetbalveld te betreden, dan wel objecten daarop te gooien.
2. Het is verboden alcohol bij zich te hebben dan wel te gebruiken op weg naar of in het stadion.
3. Het is een natuurlijke persoon of een rechtspersoon anders dan de organisator verboden op of aan de weg een toegangskaart te koop aan te bieden of voor verkoop voorhanden te hebben.
4. Het is verboden een voorwerp mee te voeren naar een wedstrijd dat als wapen kan worden aangewend.
5. Het is verboden om zich in strijd met een stadionomgevingsverbod te bevinden in de omgeving van het stadion.
6. Het is verboden om zich in strijd met een voetbalstadsverbod te bevinden binnen de gemeentegrenzen.

#### **Artikel 15 Voetbal gerelateerde ernstige verstoring openbare orde**

1. Als voetbalgerelateerde ernstige verstoringen van de openbare orde worden beschouwd onderstaande misdrijven indien begaan door een supporter op de dag van een voetbalwedstrijd en in samenhang hiermee:
  - a. opruiing in de zin van artikel 131 Sr;
  - b. beledigende uitlatingen of spreekkoren in de zin van artikel 137c Sr dan wel 266 Sr;

- c. racistische uitlatingen of spreekkoren in de zin van artikel 137c Sr;
- d. huisvredebreuk in de zin van artikel 138 Sr;
- e. lokaalvredebreuk in de zin van artikel 139 Sr;
- f. openlijke geweldpleging in de zin van artikel 141 Sr;
- g. brandstichting in de zin van artikel 158 Sr;
- h. mishandeling in de zin van artikel 300 Sr dan wel artikel 307 Sr of 308 Sr;
- i. vechterij in de zin van artikel 306 Sr;
- j. diefstal in de zin van artikel 310 Sr dan wel verduistering in de zin van artikel 321 Sr;
- k. vernieling of beschadiging in de zin van artikel 350 Sr of artikel 351bis Sr;
- l. bezit van slag-, steek-, stoot-, vuurwapens in de zin van Wet wapens en munitie;
- m. het bezit of gebruik van vuurwerk in de zin van de Vuurwerkwet;
- o. het veroorzaken van een verkeersongeval in de zin van artikel 6 Wegenverkeerswet.

#### **Artikel 16 Overtredingen organisator**

1. Het is een organisator verboden een voetbalwedstrijd te doen spelen indien
  - a. hiervoor geen vergunning is verleend;
  - b. wordt afgeweken van de bij de vergunningaanvraag verstrekte gegevens;
  - c. in strijd wordt gehandeld met de door de burgemeester gegeven voorschriften of opgelegde beperkingen
2. Het is een organisator verboden een persoon tot het stadion toe te laten die
  - a. niet in het bezit is van een geldige identiteitskaart, tenzij die persoon de leeftijd van veertien jaren nog niet heeft bereikt, dan wel niet de Nederlandse nationaliteit bezit;
  - b. een stadionomgevingsverbod is opgelegd;
  - c. een voetbalstadsverbod is opgelegd.

#### **Artikel 17 Sancties**

Hij die zich schuldig maakt aan:

- a. het niet opvolgen van een bevel krachtens artikel 7 van deze verordening van de burgemeester dan wel van een door hem gemandateerde ambtenaar van politie of brandweer;
- b. het niet naleven van de plicht tot het inleveren van de identiteitskaart;
- c. overtredingen als bedoeld in artikel 14 en artikel 16 van deze verordening; wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden dan wel een boete van de tweede categorie. •